

N. R.G. 2020/387



**TRIBUNALE DI BOLOGNA**  
PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Nel procedimento cautelare iscritto al n. r.g. **387/2020** promosso da:

Rappresentata e difesa dall'avv. ZORZELLA NAZZARENA

RICORRENTE/I

contro

**SINDACO DEL COMUNE DI MINERBIO, IN QUALITA' DI UFFICIALE D'ANAGRAFE**  
RESISTENTE/I CONTUMACE

Il Giudice Angela Baraldi,  
a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 12 febbraio 2020,  
ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA ex art. 700 c.p.c.**

Con ricorso ex art. 700 c.p.c. \_\_\_\_\_ – premesso di essere cittadina t  
in Italia dal luglio 2013; di essere ospitata dal sig. \_\_\_\_\_, presso l'immobile di sua  
proprietà sito nel Comune di Minerbio; di aver da tempo ivi stabilito la propria dimora abituale; di  
aver richiesto in data 26.7.2018 la protezione internazionale presso la Questura di Bologna che  
contestualmente tratteneva il suo passaporto – ha esposto di aver presentato, in data 20.5.2019,  
all'Ufficio Anagrafe del Comune di Minerbio, richiesta di iscrizione anagrafica presso l'immobile  
in cui ha dimora abituale inviando la dichiarazione di residenza, stante il precedente rifiuto di  
accettazione della domanda presso gli uffici comunali. Riceveva, in risposta, in data 22.5.2019, la  
notifica di un provvedimento nel quale l'Ufficiale dell'Anagrafe comunicava l'irricevibilità della  
domanda di iscrizione anagrafica poiché *“ai sensi dell'art. 13 c. 1-bis del D.L. 113/2018 il  
permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi  
del Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6 comma 7 del  
Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”*.

La ricorrente ha definito il provvedimento con il quale il Comune di Minerbio ha dichiarato  
l'irricevibilità della domanda di iscrizione anagrafica fondato su *“motivazione del tutto illegittima”*  
ed emesso in violazione di legge, oltre che ingiusto e gravemente lesivo dei suoi diritti. Ha altresì



ritenuto l'interpretazione della normativa, introdotta con il decreto legge 4.10.2018 n. 113 convertito in legge 1.12.2018 n. 132, operata dall'Ufficio Anagrafe del Comune di Minerbio erronea per travisamento del dato letterale dell'art. 13 della legge citata e per contrasto sia con i principi generali dell'ordinamento, sia con il diritto internazionale e comunitario. Ha inoltre evidenziato come la mancata iscrizione della ricorrente nel registro della popolazione anagrafica residente del comune di Minerbio comporti gravissime limitazioni nell'esplicazione della sua personalità e dignità umana, oltre a compromettere la piena realizzazione della identità personale, l'esercizio del diritto alla salute, del diritto al lavoro, del diritto a ricevere assistenza sociale e, in generale, la promozione della integrazione sociale della stessa.

Ha pertanto chiesto al Tribunale di accertare e dichiarare il diritto della ricorrente all'iscrizione nel registro anagrafico della popolazione residente nel Comune di Minerbio, e conseguentemente ordinare al Sindaco del Comune di Minerbio, nella sua qualità di ufficiale di governo responsabile della tenuta dei registri dello stato civile e della popolazione anagrafica residente, l'immediata iscrizione della ricorrente nel registro della popolazione anagrafica residente nel Comune di Minerbio.

Ritenuti insussistenti i presupposti per provvedere *inaudita altera parte* e apparendo opportuno decidere nel contraddittorio fra le parti, il Giudice ha fissato udienza di comparizione ai sensi dell'art. 669sexies c.p.c.

Parte resistente, correttamente individuata nel Sindaco del Comune di Minerbio in qualità di ufficiale d'anagrafe, non si è costituita in giudizio.

All'udienza del 12 febbraio 2020 parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

\* \* \*

Ciò posto, prima di procedere all'esame nel merito del ricorso, occorre premettere che la disciplina in materia di iscrizione anagrafica – per cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti – è ora dettata (dopo l'abrogazione delle disposizioni speciali in materia di iscrizione anagrafica dei richiedenti la protezione internazionale ospitati nel sistema di accoglienza contenute nel D.Lgs 142/15) pressoché esclusivamente dalla legge 24 dicembre 1954 n. 1228 (*“ordinamento delle anagrafi della popolazione residente”*) e dal DPR 223/1989, il nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente. Segnatamente, l'iscrizione anagrafica rappresenta l'esito di un procedimento amministrativo, avente natura vincolata e di mero accertamento, che prende le mosse dalle dichiarazioni degli interessati di fissare la loro dimora abituale nel territorio del comune, sul presupposto della abitualità della dimora, ed è seguito da accertamenti d'ufficio; ciò anche nel caso



di iscrizione di persone che si trasferiscono dall'estero mediante l'esibizione del passaporto o altro documento equipollente (v. in particolare l'art. 14 del DPR cit.).

A conferma si veda Cass. Sez. Un. 449/2000 secondo cui l'ordinamento dell'anagrafe della popolazione residente *“configura uno strumento giuridico-amministrativo di documentazione e di conoscenza, che è predisposto nell'interesse sia della pubblica amministrazione, sia dei singoli individui”* (*“Sussiste, invero, non soltanto l'interesse dell'amministrazione ad avere una relativa certezza circa la composizione ed i movimenti della popolazione (...), ma anche l'interesse dei privati ad ottenere le certificazioni anagrafiche ad essi necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici e, in generale, per provare la residenza e lo stato di famiglia (...)”*) e *“tutta l'attività dell'ufficiale dell'anagrafe è disciplinata dalle norme sopra richiamate in modo vincolato, senza che trovi spazio alcun momento di discrezionalità”*, essendo *“rigidamente definiti dalle norme del citato regolamento (artt. 5-9) i presupposti per le iscrizioni, mutazioni e cancellazioni anagrafiche, onde l'amministrazione non ha altro potere che quello di accertare la sussistenza dei diritti presupposti. (...)”*: in particolare, tali *“norme non attribuiscono all'amministrazione alcun potere idoneo a degradare i diritti soggettivi attribuiti ai singoli individui”*.

Ciò premesso, occorre ora analizzare le modifiche apportate dal DL 113/18 conv. nella L. 132/18 al D.lgs 142/2015 alla disciplina dell'iscrizione anagrafica del richiedente la protezione internazionale.

Il D.L. 113 del 2018 ha abrogato l'art. 5-bis del D.L.vo 142/2015 (specificamente riferito all'iscrizione anagrafica del richiedente protezione internazionale) e modificato la formulazione dell'art. 4 del citato decreto legislativo (con il richiamo, nella rubrica, alla sola *“Documentazione”* riguardante il richiedente asilo), aggiungendo al comma 1 la locuzione *“(il) permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000 n. 445”* ed aggiungendo, quindi, il comma 1 bis, ai sensi del quale *“(il) permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989 n. 223 e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286”*.

Come è evidente, dibattuta è proprio l'interpretazione di quest'ultima norma sia nel più delimitato contesto in cui essa si inserisce, sia rispetto a considerazioni di più ampio respiro che attengono all'esigenza di rispettare principi e diritti costituzionali che disposizioni a carattere sovranazionale.

Orbene, ritiene questo Giudice che l'interpretazione del comma 1 bis cit. non possa prescindere dalla valutazione complessiva di tutte le modifiche apportate dal DL 113/18 nella materia in esame.



Si deve infatti dare atto dell'avvenuta abrogazione ad opera del citato DL della speciale disciplina della iscrizione anagrafica per i richiedenti la protezione internazionale ospitati nei centri di accoglienza – introdotta dall'art. 5bis l. 46/2017 – per i quali era prevista una iscrizione semplificata, non basata sulla dichiarazione del soggetto interessato e sui successivi accertamenti d'ufficio bensì esclusivamente sulla comunicazione del responsabile della struttura di accoglienza.

Sul punto si richiama la puntuale ed esaustiva ricostruzione della giurisprudenza di merito (Tribunale di Bologna, ord. 2.5.2019) che spiega come *“Sulla base di questa norma [art. 5 bis cit.], oltre che con le consuete modalità di iscrizione anagrafica individuale per i richiedenti asilo ospitati nel sistema di accoglienza veniva prevista una nuova modalità di iscrizione anagrafica in base alla sola dichiarazione del responsabile del centro d'accoglienza, anche in deroga al termine di 3 mesi previsto dal T.U. E' su questa norma che ha inciso l'art. 13 DL 113/18 sopra citato con due previsioni: abrogando alla lett c) la modalità semplificata di iscrizione anagrafica recentemente introdotta dall'art. 5 bis e chiarendo alla lett. a) n. 2 che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non costituisce “titolo” per l'iscrizione anagrafica. Se l'art. 5 bis aveva previsto un automatismo nella iscrizione anagrafica, scollegato sia dalla dichiarazione dell'interessato che dagli accertamenti dell'ufficiale d'anagrafe e dipendente soltanto dalla comunicazione del responsabile della struttura di accoglienza, l'art. 13 esclude questo automatismo chiarendo che non vi è una speciale modalità di iscrizione all'anagrafe dei residenti per i richiedenti protezione internazionale basata sul solo “titolo” della domanda di protezione e dell'inserimento nella struttura di accoglienza. Non sono state infatti modificate le altre norme relative alle regole generali della iscrizione anagrafica (DPR 223/89) ed alla parificazione di cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti relativamente alle iscrizioni e variazioni anagrafiche (art. 6, VII T.U. 286/98). La lettura dell'art. 13, inserito nel quadro normativo compiutamente ricostruito, definisce quindi gli effetti del permesso di soggiorno rilasciato al richiedente asilo, che costituisce documento di identità ma non “dà titolo” di per sé alla iscrizione anagrafica restando per lui vigente l'ordinario procedimento amministrativo del DPR 223/89”*.

Orbene, muovendo da un'interpretazione letterale, la norma non contiene un divieto esplicito di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, bensì evidenzia come il permesso di soggiorno per richiesta asilo non valga, di per sé considerato, a consentire l'iscrizione anagrafica del richiedente. Solo in presenza di un esplicito divieto (e, in tal caso, di seri dubbi di legittimità costituzionale) sarebbe preclusa un'interpretazione che ne consentirebbe l'iscrizione.



In secondo luogo, l'interpretazione prospettata nel reclamato provvedimento, secondo cui il titolare del permesso di soggiorno per richiesta asilo non potrebbe ottenere l'iscrizione anagrafica, è in palese contrasto con la disciplina dell'iscrizione anagrafica nella parte in cui tale regolamentazione non prevede "titoli", ma si basa sulla dichiarazione dell'interessato, oltre che – per la rilevanza per l'amministrazione ed in considerazione dell'obbligatorietà di tale iscrizione – sugli accertamenti disposti d'ufficio, e contempla la successiva verifica del requisito della dimora abituale di colui che richiede l'iscrizione anagrafica (v. art. 19 del DPR 223/1989). Essa peraltro è in palese contrasto con il contenuto della norma richiamata dallo stesso art. 4, comma 1 bis del D.L.vo 142/2015, ossia con l'art. 6, comma 7, del TU Immigrazione che, oltre a prevedere che le *"iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione"*, dispone che *"(in) ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza"* oltre che con l'art. 15 DPR 394/99 (norma del regolamento di attuazione del TU Immigrazione rubricata "Iscrizioni anagrafiche"). E ancora, l'interpretazione data nel provvedimento è, altresì, in contrasto con l'attuale formulazione dell'art. 5 del D.L.vo 142/2015, laddove tale norma tuttora contiene l'espresso richiamo proprio alla residenza, in alternativa al domicilio, del richiedente asilo.

Ebbene, non condivisa l'interpretazione prospettata nel provvedimento di irricevibilità della richiesta di iscrizione, le obiezioni indicate – assenza di divieto espresso di iscrizione anagrafica, da un lato, e necessità della dichiarazione dell'interessato (e non "titoli") per ottenere l'obbligatoria (v. art. 2 L. 1228/1954) iscrizione, dall'altro – rappresentano i punti fermi da cui muovere per affermare che la proposizione *"il permesso di soggiorno del richiedente asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989 n. 223 e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286"* deve necessariamente intendersi nel senso che il possesso del permesso di soggiorno quale richiedente asilo – e quindi la regolarità della presenza sul territorio nazionale – non conferisce per ciò solo il diritto all'iscrizione anagrafica; per l'esercizio del diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica – non potendosi più applicare la procedura semplificata – occorre la manifestazione di volontà dell'interessato all'ufficiale di stato civile, con la quale si dà atto della propria permanenza in un certo luogo e dell'intenzione di abitarvi stabilmente (elemento obiettivo e soggettivo della nozione civilistica di residenza, Cass 1738/86), ed il successivo accertamento della corrispondenza alla realtà di tale dichiarazione.



In conclusione, ai fini dell'iscrizione anagrafica, si ritiene confermata la piena equiparazione della situazione dei richiedenti asilo a quella di tutti gli altri cittadini stranieri (ed ai cittadini italiani), essendo soltanto venuta meno la procedura c.d. semplificata o accelerata (cioè l'automatica iscrizione anagrafica del richiedente asilo, per effetto della sua condizione di ospite nei centri di cui agli artt. 9, 11 e 14, in base alla sola comunicazione del responsabile della convivenza e anche a prescindere dal decorso del termine di tre mesi previsto dal TU Immigrazione).

L'interpretazione proposta appare così conforme all'art. 12 delle cd. preleggi al codice civile secondo cui *“Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro significato che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore”*, dove *“l'intenzione del legislatore”, in linea al condivisibile orientamento della Corte di Cassazione, va intesa come “intenzione del legislatore obiettivata nella norma”* (cfr. fra le altre, Cass. 3550/1988, secondo cui ai *“lavori preparatori può riconoscersi valore unicamente sussidiario nell'interpretazione di una legge, trovando un limite nel fatto che la volontà da essi emergente non può sovrapporsi alla volontà obiettiva della legge quale risulta dal dato letterale e dalla intenzione del legislatore intesa come volontà oggettiva della norma (voluntas legis), da tenersi distinta dalla volontà dei singoli partecipanti al processo formativo di essa”*).

Per gli stranieri – regolari se in possesso di regolare permesso di soggiorno (e tale è quello rilasciato al richiedente asilo) – e per i cittadini italiani, l'iscrizione anagrafica dipende esclusivamente dalla dichiarazione dell'interessato: ad essa si affianca la condizione di persona avente dimora abituale nel comune, che può costituire oggetto di accertamento da parte dell'ufficiale dell'anagrafe del comune interessato con riguardo alla effettività di tale dichiarazione.

L'interpretazione qui condivisa appare idonea ad escludere profili di incostituzionalità della norma ponendosi in armonia con il quadro normativo costituzionale e comunitario, e segnatamente con l'art. 2 della Cost., che riconosce i diritti inviolabili della persona, con l'art. 3 della Cost. che prevede il principio di uguaglianza (e implicitamente il criterio della ragionevolezza della disciplina di situazioni uguali in modo diverso, violato quando si introducono deroghe alla disciplina generale prive di adeguata giustificazione o ingiustificate disparità di trattamento), con l'art. 117 della Cost., che impone allo Stato di esercitare la potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (in relazione all'art. 2 protocollo n. 4 della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo in base al quale *“chiunque si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio”* nonché in relazione all'art. 12 del Patto sui diritti internazionali civili e politici



“ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio”).

Alla luce delle superiori considerazioni – accertata la condizione della ricorrente sia di richiedente asilo, alla luce della prova dell’avvenuto deposito del ricorso avverso la decisione della Commissione territoriale di Bologna di diniego della protezione internazionale dell’odierna ricorrente, sia di persona con dimora abituale nel territorio del Comune di Minerbio – si ritiene sussistente il *fumus boni iuris* della domanda proposta dal ricorrente in relazione alla iscrizione anagrafica nel registro della popolazione residente del Comune di Minerbio.

Quanto al *periculum in mora* – benché in assenza di prova dell’impossibilità, a causa della mancata iscrizione anagrafica, di accedere al lavoro, di aprire una partita IVA, di avere accesso al gratuito patrocinio, di usufruire di prestazioni sanitarie o di conseguire la patente di guida (il doc. 11 allegato infatti non dà conto espressamente dell’impossibilità ma attesta l’ammissione della ricorrente a frequentare i corsi come uditrice) – l’irreparabilità e la gravità del pregiudizio è palese quanto meno rispetto alla decorrenza del termine per ottenere la cittadinanza italiana ai sensi dell’art. 9, comma 1, lett. f) della legge 91/1992, rispetto alla quale il pregiudizio è *in re ipsa*, avuto riguardo all’ampio lasso temporale in concreto necessario prima di ottenere una decisione sulla domanda di protezione internazionale.

In conclusione, essendo nella specie ravvisabili sia il *fumus bonis iuris* che il *periculum in mora* della domanda cautelare proposta dalla ricorrente, in accoglimento del ricorso, va ordinata al Sindaco del Comune di Minerbio l’immediata iscrizione della ricorrente nel registro anagrafico della popolazione residente.

Attesa la non opposizione del resistente, che non si è costituito ed avuto riguardo alla peculiarità ed alla natura delle questioni trattate, non si provvede alla liquidazione, in favore della ricorrente, delle spese processuali.

**P.Q.M.**

Visti gli artt. 669 bis e ss. e 700 c.p.c.,

ordina al Sindaco del Comune di Minerbio, nella sua qualità di Ufficiale di Governo responsabile della tenuta dei registri anagrafici, l’iscrizione della ricorrente \_\_\_\_\_, nata in \_\_\_\_\_ il \_\_\_\_\_, nel registro anagrafico della popolazione residente;



nulla per le spese.

Bologna, 14 febbraio 2020

Il Giudice  
Angela Baraldi

